

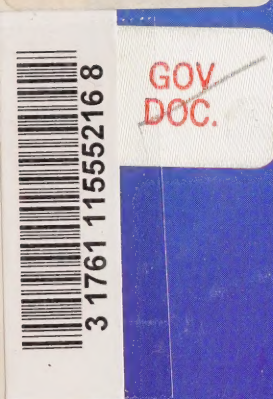
Executive Summary

A Minimum Tax for Canada

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

May 1985

CAI
FNI
-85M375



Canada

CAI
FNI
- 85-M37S

Executive Summary

A Minimum Tax for Canada

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance
May 1985




Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

Table of Contents

Introduction	1
Background	2
Some High-Income Earners Pay No Tax	2
Definition of Total Income Has Shortcomings	3
Adjusted Gross Income Is a Better Measure	3
Those Paying Little Tax Should Also Be Included	4
Types of High-Income Earners Who Paid Little or No Federal Income Tax	4
Why They Paid Little or No Federal Income Tax	5
Possible Types of Minimum Tax	7
Alternative Minimum Tax	7
Add-on Minimum Tax	9
Limit on Tax Preferences	10
Tax Revenue Raised from Applying a Minimum Tax	12
Considerations in the Design and Implementation of a Minimum Tax	13
Conclusion	15



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115552168>

Introduction

The underlying intent of Canada's personal income tax system is to tax people fairly. This requires that all Canadians pay their share of tax. Their tax liabilities should reflect their abilities to pay. At the same time, however, the tax system allows a certain number of tax deductions and tax credits that are designed to meet some important social and economic objectives. For instance, the investment tax credit is designed to encourage businesses to invest in new, modern equipment. There also are special deductions and credits for business activities in such areas as oil and gas exploration and scientific research and development. The incentives stimulate activity in these areas. Similarly, for social policy purposes, individuals who donate money to a registered charity are allowed to deduct the amount from taxable income. Other deductions include personal exemptions and the special deductions from tax of the first \$1,000 of qualifying investment and pension income.

Individuals who make use of such tax deductions and credits pay less income tax than they otherwise would. Indeed, according to taxation statistics published by Revenue Canada, some high-income Canadians pay no personal income tax. This fact has raised concerns about the fairness of the tax system.

The federal government believes that all Canadians should contribute their fair share to the tax revenue needed to finance government services. To achieve the goal of greater tax fairness, the government is proposing to introduce a minimum tax on personal incomes effective from the 1986 taxation year.

It is, however, a complicated task to design and implement such a minimum tax. Many complex tax structure and policy issues must be considered. To obtain public input on how these issues should be resolved, the government has published a discussion paper entitled *A Minimum Tax for Canada*.

The discussion paper is intended to inform interested Canadians of: (1) the profile of higher-income individuals who pay little or no personal income tax and why this occurs; (2) the possible ways of putting the concept of a minimum tax into practice; and (3) the practical implications of imposing a minimum tax.

The analysis in the discussion paper deals primarily with the federal income tax. It does address, however, the issue of provincial participation in the different types of minimum tax structures examined. Two provinces have recently proposed to implement tax provisions that in part address the concerns about higher-income individuals paying little or no tax. The federal government intends to consult with the provinces to ensure the greatest possible federal-provincial harmonization in this area.

Consultations with the public will begin immediately to allow ample opportunity for public input and adequate time to make decisions on the form of the minimum tax before the end of 1985.

This summary of the discussion paper is intended to give readers only a brief overview of the critical issues involved. Those wanting a more detailed and technical presentation are referred to the discussion paper, which can be obtained by writing to the Department of Finance, Ottawa, K1A 0G5 or by calling (613) 995-2855.

Background

Some High-Income Earners Pay No Tax

When the issue of high-income earners paying no tax is raised in public by the media or other interested parties, the statistics usually referred to are those published by Revenue Canada in *Taxation Statistics*.

These statistics, which are prepared from information provided on individual tax returns, are shown in Table 1. For 1982 (the latest year for which complete data

Table 1

Number of Non-Taxable Filers Over 1972-1983 Based on Income Figures in Constant 1982 Dollars

	Non-taxable filers ⁽¹⁾			
	Income \$50,000 and over		Income \$200,000 and over	
	Number	Per cent of filers in the income range	Number	Per cent of filers in the income range
1972	775	0.3	57	0.5
1975	1,345	0.4	76	0.7
1977	2,004	0.5	91	0.8
1978	8,376	2.0	325	2.5
1981	10,536	2.3	498	3.6
1982	5,515	1.3	215	1.5
1983 ⁽²⁾	7,036	1.7	240	1.8

⁽¹⁾ These figures differ from those reported in *Taxation Statistics* because the \$50,000 and \$200,000 income limits are defined in constant 1982 dollars for all the years chosen for purposes of this table. *Taxation Statistics* for 1981, for example, reported 8,031 tax filers paying no tax who had incomes of \$50,000 and over in 1981 dollars.

⁽²⁾ Preliminary statistics for 1983.

Source: Revenue Canada, *Taxation Statistics* for various years.

are available), the number of Canadians with “total assessed incomes” of \$50,000 or over who paid no income tax was 5,515, or 1.3 per cent of all tax filers in that income range.

In the 10-year period leading up to 1982, the proportion of non-taxpaying filers in the \$50,000 and over income group (based on constant 1982 dollars) rose from 0.3 per cent in 1972 to 2.3 per cent in 1981 before dropping significantly to 1.3 per cent in 1982. The preliminary statistics for 1983 show an increase to 1.7 per cent. The proportion of non-taxpaying filers in the \$200,000 and over income range followed a similar pattern.

Definition of Total Income Has Shortcomings

Revenue Canada’s statistics are based on a definition of total assessed income as shown at the bottom of page 1 of the T1 General Individual Income Tax Return. For any individual tax filer, this definition of total income is not necessarily the same as economic income – that is, the income actually received or earned. This is because of a number of exclusions and inclusions that are involved in Revenue Canada’s definition of total income.

Some important items included in Revenue Canada’s income definition cause total assessed income to overstate economic income. One such inclusion is the grossed-up value of dividend receipts from Canadian corporations; in effect, 50 per cent more is reported than is actually received in dividends, as part of the system to integrate the taxation of corporate and individual income. Also included in the definition are the amounts transferred between registered pension plans. A third item is the reporting of investment income on a gross basis, which does not take into account the interest costs and other carrying charges incurred in earning the investment income. In all three cases, adjustments are made subsequently in the tax return.

There are, at the same time, some important exclusions from Revenue Canada’s definition which result in an understatement of economic income for some tax filers. One such exclusion is the non-taxable part of capital gains. Another is the exclusion of a portion of accrued but unrealized interest income.

Adjusted Gross Income Is a Better Measure

Given the shortcomings of total assessed income as a measure of economic income, the discussion paper uses an alternative income measure, known as “adjusted gross income”. This is calculated by adjusting total assessed income for most of the major exclusions and inclusions that can be identified in the taxation statistics.

If adjusted gross income is used instead of total assessed income, the result is a significant drop in the number of high-income filers and also a significant drop in the number of those high-income filers who pay no tax. The data also reveal that the proportion of tax filers with large differences between these two income measures is very high among those with large amounts of investment income.

From these observations, it is obvious that the analysis of the tax burden of high-income filers is very sensitive to the definition of income used. Since adjusted gross income is a more accurate measure of economic income, it is the definition used in the analysis in the discussion paper and in this summary.

Those Paying "Little" Tax Should Also Be Included

While public attention has focused largely on high-income earners who pay no tax, there are also significant numbers of such individuals who pay low amounts of personal income tax. To provide a proper evaluation of the situation, the analysis was extended to include all high-income individuals who pay less than 10 per cent of adjusted gross income in federal income tax.

As Table 2 shows, 3,995 tax filers with adjusted gross incomes of \$50,000 or more paid no tax in 1982, while 26,983 paid tax of 10 per cent or less of their incomes. In effect, 30,978 individuals, or 7.6 per cent of total tax filers earning \$50,000 and over, paid little or no federal income tax.

Table 2

Distribution of High-Income Filers (\$50,000 and Over in Adjusted Gross Income) By Average Federal Tax Rates in 1982

Average federal tax rate ⁽¹⁾	Number	Per cent of total
Zero	3,995	1.0
0.1 – 10 per cent	26,983	6.6
Over 10 per cent	377,443	92.4
Total	408,421	100.0

⁽¹⁾ Defined as federal taxes payable, before foreign tax credits and the Quebec abatement, as a percentage of adjusted gross income.

Source: Revenue Canada, T1 sample. This is a sample of returns of tax filers stratified by variables such as income, occupation and region. All subsequent tables are also based on this data source unless stated to the contrary.

Types of High-Income Earners Who Paid Little or No Federal Income Tax

The occupations of tax filers can be determined according to their main source of income. The statistics show that among higher-income earners, farmers and fishermen, business proprietors, property owners and investors were much more likely to be among those paying a tax rate of 10 per cent or less than were employees or professionals.

Only a minority of high-income earners, however, were able to maintain this low-tax position over a number of years. An analysis of high-income tax filers in the 1972-1979 period shows that, of those who paid little or no tax, very few were able to sustain this situation for more than one year.

Consequently, when a longer-run perspective of the tax burden of high-income individuals is taken, it is found that the proportion consistently paying little or no tax is markedly smaller, perhaps less than one-tenth that observed in any single year. This arises both from the volatility in income over time and the tendency for tax rates to average out to reasonable levels over a number of years, since many tax concessions provide a deferral of tax liability rather than an outright exemption.

Why They Paid Little or No Federal Income Tax

The prime sources of tax reduction are shown in Table 3, which itemizes the amounts by which high-income earners paying little or no tax were able to reduce their taxable income in 1982 through the use of a variety of deductions and credits. (In the case of tax credits, the table shows their deduction equivalent, that is, the amount of income effectively sheltered by the credit. This allows a direct comparison to be drawn between deductions and tax credits.)

In general, the major reductions in taxes result either from the manner in which investment income is taxed or from incentives to encourage investment. Business losses are also a significant cause of reduced taxes, but these can arise both from real business losses and from the use of tax incentives such as accelerated capital cost allowances.

The table clearly shows that one of the main sources of tax reduction was the dividend tax credit; both its frequency of use and the average amount of credit claimed were high. Viewed only at the personal income tax level, the gross-up and dividend tax credit structure serves to reduce significantly the tax burden of the individual. However, an important consideration is the fact that dividends are paid out of the after-tax earnings of corporations and the dividend tax credit is designed to reduce the double taxation of dividend income. A more complete view of the tax burden on dividend income would therefore take into account taxes paid at both the corporate and personal levels.

The second most important item is the tax exemption for half of realized capital gains. However, in the case of capital gains on shares, the exemption serves to offset taxes that may have already been paid at the corporate level.

Carrying charges (mainly interest expenses) in excess of investment income are the third most significant source of low average tax rates for high-income earners. The number of high-income, low-taxpaying individuals in this circumstance is small, but the average amounts claimed are quite large.

Table 3

**Sources of Low Tax Rates for High-Income Filers
Paying Average Federal Tax Rates of 10 Per Cent or Lower in 1982**

Item	Total amount	Number of filers claiming item	Average amount claimed
	(\$ millions)		(\$)
Adjusted gross income	2,250	30,978	72,600
Investment items			
Deduction equivalent of dividend tax credit	404	18,771	21,500
Capital gains exclusion	251	15,621	16,100
Carrying charges in excess of investment income	129	4,215	30,600
Deduction equivalent of investment tax credit	72	3,622	19,900
Negative net rental income from MURBs	63	4,266	14,800
Excess capital loss on private business securities	43	1,357	31,700
Drilling fund investment incentives	27	1,543	17,500
Film investment incentives	13	1,196	10,900
Allowable prior year business losses	40	928	43,100
Allowable prior year capital losses	6	903	6,600
Business losses			
Current year business losses	122	5,206	23,400
Current year farming losses	41	2,275	18,000
Social policy items			
Registered pension plan contributions (employees only)	7	2,880	2,400
RRSP contributions	80	14,120	5,600
Charitable donations	38	13,312	2,900
Alimony deductions	43	2,154	20,100
Medical expenses	26	2,258	11,500
Gifts to the Crown	21	319	65,800

The general investment tax credit, as well as the specific tax incentives to encourage certain types of investment such as multiple unit residential buildings (MURBs), Canadian films, and petroleum exploration ventures also led to significant reductions in the taxes paid by high-income earners in the 1982 data examined in the discussion paper. Some of these, such as the MURB provisions, are now being phased out. But others, such as the scientific research tax credit (SRTC), have been introduced since 1982. Social policy deductions, such as those related to pensions, charitable donations, alimony, medical expenses and gifts to the Crown, are less important in terms of their impact on total taxable income for this high-income group of tax filers, although the average amount claimed is significant in some cases.

Possible Types of Minimum Tax

Three general types of minimum personal income tax are described in the discussion paper. They are: (1) Alternative Minimum Tax, (2) Add-on Minimum Tax, and (3) Limit on Tax Preferences.

The United States is the only country to have implemented a minimum income tax. It has used variations of the add-on and alternative minimum tax structures over the past 15 years. The add-on minimum tax was introduced at both the personal and corporate levels in 1969. It was replaced at the personal level by an alternative minimum tax in 1983. A limit on tax preferences approach was considered in 1969 but not adopted.

The following briefly describes the three different minimum-tax approaches.

Alternative Minimum Tax (AMT)

An alternative minimum tax establishes a separate tax structure that would parallel the regular income tax. The alternative system would have a lower rate, but it would be applied to a broader definition of income. Whereas numerous exemptions and deductions can be claimed in the regular tax system, the alternative system would permit only a few of these. Exactly which exemptions and deductions are permitted in the minimum tax has significant effects on its impact, scope and structure. Among those allowed in the alternative system would be a substantial basic exemption. This would be necessary to avoid placing an excessive tax burden on low- and middle-income tax filers.

After making the required calculations of taxes owed under both the regular and alternative approaches, the tax filer would then pay the higher amount. This is illustrated in a hypothetical example cited below for the 1984 taxation year. It should be noted that the example is a simplified portrayal of both the regular and alternative tax calculations.

Regular Income Tax

(Married couple, one earner, with two dependent children)

Net business income	\$ 75,000
minus RRSP contributions	5,500
minus CPP contributions	677
minus tax shelter deduction	35,000
minus personal exemptions	8,850
minus business loss carry-forward	10,000
equals: taxable income	14,973
regular federal tax liability	1,840
(effective tax rate 12.3 per cent)	

Alternative Minimum Tax (AMT)

Net business income	\$ 75,000
minus basic AMT exemption	25,000
minus business loss carry-forward	10,000
equals: AMT income	40,000
times AMT tax rate	10%
equals: federal AMT liability	4,000

In this case, the tax filer would pay \$4,000 in total tax, since the AMT liability exceeds the regular tax liability.

The amount of the basic AMT exemption would obviously be an important factor in determining how many non-taxpaying, high-income individuals would have to pay more tax. Another factor would be the AMT rate. The rate would have to be high enough to ensure that high-income earners pay a reasonable amount of tax, but still low enough to avoid weakening a number of incentives provided in the current *Income Tax Act*.

Given that the implementation of an alternative minimum tax would result in different measures of taxable income, tax credits and unused previous-year losses than those calculated for the regular tax system, a separate system would have to be provided for the treatment of the carry-over of losses and unused tax credits. A separate system would also be required for estimating the allowable foreign tax credit that could be claimed against the AMT liability.

The introduction of a minimum tax would not be a one-time change to the income tax system. In keeping with the concept of two parallel tax systems, whenever changes were introduced in the regular tax system, consideration would have to be given to appropriate matching adjustments and transitional arrangements for the AMT system.

Add-on Minimum Tax

The imposition of an add-on minimum tax would mean the placing of a tax on the excessive use of certain preference items – that is, certain exemptions, deductions and tax credits. For an individual tax filer, these specified preference items would be added up. If they exceeded a basic exemption level, then a flat-rate tax would be applied to the excess. The resulting add-on tax would be combined with the regular tax liability to arrive at the total personal income tax owed by the individual.

The following simplified hypothetical example illustrates how an add-on minimum tax approach would work.

Regular Income Tax

(Married couple, one earner, with two dependent children)

Net business income	\$ 75,000
minus RRSP contributions	5,500
minus CPP contributions	677
minus tax shelter deduction	35,000
minus personal exemptions	8,850
minus business loss carry-forward	10,000
equals: taxable income	14,973
regular federal tax liability	1,840
(effective tax rate 12.3 per cent)	

Add-on Minimum Tax

Specified deductions and exemptions	\$ 35,000
minus add-on basic exemption	20,000
equals: add-on taxable amount	15,000
times the add-on tax rate	10%
equals: add-on federal tax liability	1,500

In this case, the tax filer has only one deduction that is included in the specified list of preference items for the add-on tax. This is the \$35,000 deduction for a tax shelter investment. The add-on basic exemption is assumed to be \$20,000 and the add-on tax rate to be 10 per cent. The total personal income tax paid would be \$3,340, which is the sum of the regular federal tax liability and the add-on federal tax liability.

As the example indicates, the amount of add-on tax an individual has to pay does not relate to the individual's income. Rather, the tax depends on the amounts of preferences used. Given that the add-on minimum tax is not structured as a tax on income, it would be more appropriate to apply the tax to those individuals who are using large amounts of a limited list of tax concessions. This, combined with a relatively high exemption level, would serve to better target the add-on tax at higher-income individuals.

The effect of the add-on minimum tax, aside from increasing the tax burden on those using large amounts of selected preference items, is to lower the tax benefits gained from the additional use of these items. For example, an individual in the 50-per-cent regular tax bracket facing a 10-per-cent add-on tax, would have his or her tax saving from any additional use of preference items (beyond the exemption level) reduced from 50 per cent to 40 per cent.

The add-on tax rate would have to be relatively low, in the range of 5 to 10 per cent, to avoid being punitive. This is because many preference items, such as capital cost allowance for films, allow a deferral of tax liability and not an exemption. Accordingly, even such a low rate of add-on tax could remove any advantage in using the preference item, except where the regular tax could be deferred for extended periods.

Limit on Tax Preferences

The third approach would place a limit on the total amount of exemptions, deductions and tax credits that could be used in any single year. The total amount of all specified tax preferences would be restricted to some proportion, say 50 per cent, of total income. This would ensure that at least half of total income would be subject to tax each year. Any excess amount of tax preferences in one year could be carried forward into subsequent years.

This approach differs from the alternative and add-on systems in that it does not require setting up a separate tax base alongside the regular income tax system. As a result, in a limit on tax preference approach, excess preference items are taxed at the taxpayer's regular marginal tax rate rather than at a special rate as is the case in the other two approaches.

The following hypothetical example shows in a simplified way how the limit on tax preference approach could work.

Regular Income Tax

(Married couple, one earner, with two dependent children)

Net business income	\$ 75,000
minus RRSP contributions	5,500
minus CPP contributions	677
minus tax shelter deduction	35,000
minus personal exemptions	8,850
minus business loss carry-forward	10,000
equals: taxable income	14,973
regular federal tax liability	1,840
(effective tax rate 12.3 per cent)	

Tax preferences are limited to \$25,000 or half of total income (net business income, in this case), whichever is greater. Assuming a broad-based limit on tax preferences, the items that would be subject to limits in the above example are the deductions for RRSP contributions, CPP contributions, tax shelter deduction, and personal exemptions. The excess amount of specified tax preferences would be equivalent to the total amount of specified tax preferences (\$50,027) minus 50 per cent of total income (\$37,500). The excess amount ($\$50,027 - \$37,500 = \$12,527$) is added to regular taxable income before the regular marginal tax rate is applied. Accordingly, the limit on tax preference approach yields the following:

Limit on Tax Preferences

Net business income	\$ 75,000
minus RRSP contributions	5,500
minus CPP contributions	677
minus tax shelter deduction	35,000
minus personal exemptions	8,850
minus business loss carry-forward	10,000
equals: regular taxable income	14,973
plus excess tax preferences	12,527
equals: modified taxable income	27,500
modified federal tax liability	4,777
(effective tax rate 17.4 per cent)	

Consequently, the individual tax filer would owe \$4,777 in tax for this year. The \$12,527 of excess preference items could be carried forward to future years.

As noted above, this is a simplified example. Because of the difference between deductions and tax credits, the discussion paper also describes the option of having a two-stage test to check for excess tax credits separately from excess deductions.

Tax Revenue Raised from Applying a Minimum Tax

The discussion paper provides information on the revenue effects and the number of tax filers affected under the three minimum tax approaches. For each approach, the effects of various design options were simulated, based on 1982 taxation data. Of course, the choices of tax rates, basic exemptions and preference items to be subject to a minimum tax play a key role in the results of the simulations.

A minimum tax will not completely eliminate the statistical phenomenon of non-taxable, high-income individuals since some of the deductions being claimed by such individuals, such as prior year business losses, would remain unaffected by any minimum tax, certainly to the extent that they are real losses and not losses created by tax preferences.

In the simulations of the *alternative minimum tax*, the number of tax filers who would have paid extra tax ranged from 1,900 to 100,000, depending on the assumptions. However, even using the broadest definition of income, 320 high-income individuals would have remained non-taxable in 1982. The federal revenue gained from an AMT would have ranged from \$4 million to \$192 million.

Simulations of the *add-on minimum tax* show that this type of approach would have affected fewer tax filers than the alternative minimum tax. With a 5-per-cent add-on minimum tax in 1982, federal revenues would have been between \$5 million and \$74 million higher. Nevertheless, even with the broadest add-on tax approach, roughly 1,600 high-income filers would have remained non-taxable that year. As well, due to the lack of direct income testing in this approach, a significant proportion of individuals affected by the tax would have been in the middle-income group. In 1982, up to 20 per cent of individuals paying the add-on tax would have had incomes below \$50,000. While the exemption level could be raised to lessen this effect, it would reduce the number of high-income individuals affected by the tax as well as the amount of tax they would pay.

The simulations of the *limit on tax preferences* approach showed that the number of affected individuals would have ranged between 2,000 and 81,000 depending on the items included under the preference limit. The gain in federal tax revenue would have been between \$6 million and \$447 million in 1982. However, since

excess tax preferences could be carried over into future years, the revenue gain would have been partially offset in later years. As with the add-on tax, unless large exemptions are allowed, a significant proportion of those affected would have had incomes below \$50,000. If a broad range of preference items is limited, the number of non-taxable, high-income filers would have been reduced to 1,781 in 1982. With a very narrow range of preference items limited, 3,578 high-income earners would have remained non-taxable.

Considerations in the Design and Implementation of a Minimum Tax

A number of issues arise in considering any of the three minimum tax approaches outlined above. These are addressed in much greater detail in the discussion paper.

1. Difficult choices will have to be made in deciding which preference items – that is, which exemptions, deductions and tax credits – should be subject to a minimum tax. Every preference item was at one time put into the personal income tax system for a good reason. Thus, the introduction of a minimum tax, which would reduce the effectiveness of preference items, raises serious economic and social policy questions as well as complex technical considerations. A list of possible items for inclusion in a minimum tax base is provided below. For each item, the question is: Should an individual be subject to extra tax if the use of this preference item reduces his or her income tax below a certain, acceptable amount? Another way of putting the question is: If an individual's income tax payable falls below a specified amount, which preference items should the individual be prevented from using in order to raise his or her tax liability back up to an acceptable level? This question will require very careful consideration within the context of overall government policy. Hence, public input on this matter will be particularly important. The following is a list of potential preference items. The "off-form" items are those that are not now reported on personal income tax returns. The "on-form" items are currently reported on the returns.

2. There may be opportunities for individuals to avoid a minimum tax through partnerships and trusts. Thus, an effective minimum tax would have to accommodate partnerships and trusts as well. This would raise a number of complex issues that would have to be resolved.

3. While it is not contemplated that a minimum tax would necessarily apply at the corporate level, special provisions may be necessary to prevent individuals from avoiding the minimum tax by shifting tax preferences or income to corporations they control. The federal government is also releasing a paper, *The Corporate Income Tax System: A Direction for Change*. The illustrative proposal in that paper would increase the number of profitable companies paying corporate tax. The possible changes to the structure of tax incentives suggested in this paper would have to be reviewed prior to considering the implementation of a minimum tax at the corporate level.

List of Potential Preference Items for Inclusion in or Exclusion from a Minimum Tax

“Off-form” items

Work-in-progress for professionals
Income straddles and splits
Employer pension plan contributions
Northern benefits
Cash basis accounting for farmers and fishermen
Accelerated depreciation

“On-form” items

Items in the measurement of net income

Excluded portion of realized capital gains
Dividends (without gross-up and tax credit)
Negative portion of rental income arising from CCA on MURBs
\$500 scholarship income exclusion
RRSP and registered pension plan deductions
RHOSP deductions
CPP and UIC contribution deductions
Child care expense deduction
Interest expenses in excess of investment income
Employee stock option benefits
Alimony deduction
Allowable business investment losses deduction for Canadian-controlled
private corporation shares or debt
Canadian exploration expense deduction
Film investment deduction
Tuition fee deduction
Union and professional dues deduction

Other exemptions and deductions

Personal exemptions (basic, married, age, children)
Disability deduction
Medical expense deduction
Charitable contribution deduction
\$1,000 investment income deduction
\$1,000 pension income deduction
Gifts to the Crown deduction
Education deduction
Forward-averaging deduction

Credits

Foreign tax credit
Dividend tax credit
Overseas employment tax credit
Investment tax credit
Child tax credit
Political contributions tax credit
Scientific research tax credit
Share-purchase tax credit
Federal tax reduction

4. A minimum tax structure would require complex legislation and would raise the administrative and compliance burden for taxpayers and Revenue Canada, such as in the keeping of extra records and in the completion and assessment of tax returns.

5. A minimum tax would restrict the access of some individuals to tax incentives. This could result in unequal access to an incentive across seemingly similar individuals as well as reducing the effectiveness of the incentive. The importance of such uneven restrictions on tax incentives will have to be weighed against improving the general fairness of the income tax in the design of a minimum tax.

Conclusion

The purpose for introducing a minimum tax is to increase the fairness of the federal personal income tax system.

It is clear that whatever the design of a minimum tax, it will not be simple and may raise only a modest amount of tax revenue. However, a minimum tax, if properly designed, can increase the fairness of the tax system and better equate tax liability with an individual's ability to pay. The purpose of the discussion paper is to provide sufficient relevant information so that all interested Canadians can assist in designing a minimum tax that will be as simple and fair as possible.

conviendrait d'examiner les changements de la structure des encouragements fiscaux qui sont préconisés dans le document avant d'envisager l'application d'un impôt minimum au niveau des sociétés.

4. Un impôt minimum exigerait une législation complexe et accroîtrait les tâches d'administration et d'observation imposées aux contribuables et à Revenu Canada, par exemple, la tenue de registres supplémentaires ou la production et la cotisation de déclarations.

5. Un impôt minimum limiterait l'accès de certains particuliers aux encouragements fiscaux. Il se pourrait alors que des contribuables se trouvant apparemment dans des situations comparables n'aient pas le même accès à une disposition incitative et que l'efficacité de cette dernière soit réduite. L'importance de ces restrictions inégales de l'utilisation des avantages fiscaux devra être opposée à l'amélioration de l'équité générale du régime fiscal, dans la conception d'un impôt minimum.

Conclusion

L'instauration d'un impôt minimum aurait pour but d'accroître l'équité de la fiscalité directe des particuliers au niveau fédéral.

Il est clair que, quelle que soit sa forme, un impôt minimum sera complexe et pourrait n'avoir qu'un rendement modeste. Cependant, un impôt minimum bien conçu permettrait d'accroître l'équité du régime fiscal et de mieux faire correspondre les impôts à payer par un contribuable à sa capacité contributive. Le document d'étude a pour objet de fournir à tous les Canadiens intéressés suffisamment de renseignements pertinents pour qu'ils puissent contribuer à la conception d'un impôt minimum qui soit aussi simple et juste que possible.

Liste des dispositions préférentielles susceptibles d'être assujetties ou soustraites à un impôt minimum

Eléments non déclarés

Travaux en cours des membres de professions libérales
 Fractionnement du revenu et positions à double option
 Cotisations patronales au régime de pension
 Prestations aux résidents du Grand Nord
 Comptabilité de caisse pour les agriculteurs et pêcheurs
 Amortissement accéléré

Eléments déclarés

Entrant dans le calcul du revenu net
 Partie exclue des gains en capital réalisés
 Dividendes (sans majoration et crédit d'impôt).
 Partie négative du revenu locatif due à la DPA sur des MURB
 Exclusion de \$500 de bourse d'études
 Déduction relative aux REER et REP
 Déduction relative aux REEL
 Déduction des cotisations au RPC et à l'A-C
 Déduction pour frais de garde d'enfants
 Excédent des intérêts payés sur les revenus de placements
 Option d'achat d'actions des employés
 Déduction des pensions alimentaires
 Déduction des pertes sur placements d'entreprises admissibles, actions ou obligations de sociétés privées sous contrôle canadien
 Déduction des frais d'exploration au Canada
 Déduction des investissements dans des films canadiens
 Déduction des frais de scolarité
 Déduction des cotisations syndicales ou professionnelles

Autres exemptions et déductions

Exemptions personnelles (de base, de personne mariée, pour raison d'âge, pour enfants)
 Déduction pour invalidité
 Déduction des frais médicaux
 Déduction des dons de charité
 Déduction de \$1,000 pour revenus de placements
 Déduction de \$1,000 pour revenu de pension
 Déduction des dons à l'Etat
 Déduction d'étudiant
 Déduction d'étalement

Crédits d'impôt

Credit pour impôts étrangers
 Credit d'impôt pour dividendes
 Credit d'impôt pour emploi à l'étranger
 Credit d'impôt à l'investissement
 Credit d'impôt pour enfant
 Credit d'impôt pour contribution à des partis politiques
 Credit d'impôt à la recherche scientifique
 Credit d'impôt à l'achat d'actions
 Dégrevement fédéral

avantages fiscaux pourrait être reporté aux années futures, le supplément de recettes serait partiellement compensé par la suite. Comme dans le cas de l'impôt complémentaire, à moins qu'une exemption élevée ne soit prévue, une bonne partie des contribuables touchés aurait eu un revenu inférieur à \$50,000. Si la limitation visait une vaste gamme de dispositions préférentielles, le nombre de contribuables à haut revenu qui sont faiblement imposés aurait été ramené à 1,781 en 1982. Avec une liste très restreinte d'avantages préférentiels visés, 3,578 contribuables à revenu élevé auraient continué de ne pas payer d'impôt.

Conception et mise en oeuvre d'un impôt minimum

Les trois formules d'impôt minimum décrites précédemment posent un certain nombre de questions, qui sont analysées beaucoup plus à fond dans le document d'étude.

1. Il faudra faire des choix difficiles pour déterminer les dispositions préférentielles — c'est-à-dire les exemptions, déductions ou crédits d'impôt — qui doivent être assujetties à l'impôt minimum. Chacune des dispositions préférentielles offertes par le régime fiscal des particuliers a sa raison d'être. Aussi, l'instauration d'un impôt minimum qui diminuerait l'efficacité des dispositions préférentielles soulèverait-elle d'importantes questions de politique économique et sociale, ainsi que des considérations techniques complexes. Une liste des dispositions susceptibles d'être visées par un impôt minimum est fournie ci-après. Pour chaque disposition, la question qu'il convient de poser est la suivante: un particulier devrait-il payer un supplément d'impôt s'il utilise cette disposition préférentielle de manière à ramener son impôt direct au-dessous d'un certain niveau acceptable? Autrement dit, si l'impôt à payer par un contribuable tombe au-dessous d'un montant déterminé, quelles dispositions préférentielles devrait-on lui interdire d'utiliser afin de ramener ses impôts à un niveau acceptable? Cette question doit être examinée avec beaucoup d'attention dans le contexte de la politique générale du gouvernement. C'est pourquoi le point de vue du public sur cette question aura une importance toute particulière. La liste qui suit énumère des dispositions préférentielles susceptibles d'être assujetties à un impôt minimum. Certaines ne font actuellement l'objet d'aucune déclaration dans les formulaires d'impôt des particuliers, tandis que d'autres le sont.

2. Les particuliers pourraient peut-être échapper à l'impôt minimum en se servant de sociétés de personnes et de fiducies. Aussi un impôt minimum devrait-il tenir compte de ces dernières, pour être efficace. Cela soulèverait un certain nombre de questions complexes auxquelles il faudrait trouver une solution.

3. Bien qu'en principe un impôt minimum ne doit pas nécessairement s'appliquer au niveau des sociétés, il se peut que des dispositions spéciales soient nécessaires pour empêcher les particuliers d'échapper à l'impôt minimum en transférant leurs avantages fiscaux ou leur revenu à des sociétés qu'ils contrôlent. Le gouvernement fédéral publie un autre document intitulé *Le régime fiscal des sociétés — Un axe de changement*. La proposition exposée à titre d'illustration dans ce document accroîtrait le nombre de sociétés rentables qui paient des impôts directs. Il

Recettes estimatives fournies par un impôt minimum

Par conséquent, le contribuable devrait payer \$4,777 d'impôt pour l'année. L'excédent d'avantages fiscaux, soit \$12,527, pourrait être reporté aux années suivantes.

Tel que mentionné précédemment, cet exemple est simplifié. En raison de la différence entre les déductions et les crédits d'impôt, le document d'étude décrit également la possibilité d'un examen en deux étapes afin de déterminer l'excédent des crédits d'impôt, d'une part, et celui des déductions, d'autre part.

Le document d'étude fournit des estimations des recettes produites par les trois formules d'impôt minimum et du nombre de contribuables touchés. Les effets de diverses options ont été simulés au moyen des données fiscales de 1982 pour chaque formule. Bien entendu, le choix des taux d'imposition, de l'exemption de base et des dispositions préférentielles qui seraient assujetties à l'impôt minimum exerce une influence déterminante sur les résultats des simulations.

Un impôt minimum n'éliminerait pas complètement le phénomène statistique des particuliers à haut revenu qui ne paient pas d'impôt, puisque certaines des déductions réclamées par ces contribuables, comme les pertes d'entreprise des années antérieures, ne seraient pas touchées par un impôt minimum, ou du moins pas dans la mesure où il s'agirait de pertes réelles, et non de pertes créées par des avantages fiscaux.

Dans les simulations relatives à l'*impôt minimum de remplacement*, le nombre de contribuables qui auraient eu à payer un supplément d'impôt variait entre 1,900 et 100,000, selon les hypothèses choisies. Cependant, même avec la plus large définition possible du revenu, 320 particuliers à revenu élevé auraient continué de ne pas payer d'impôt en 1982. Un IMR aurait rapporté au Trésor fédéral des recettes variant entre \$4 et \$192 millions.

Les simulations relatives à l'*impôt minimum complémentaire* montrent que cette formule aurait touché moins de contribuables que l'impôt minimum de remplacement. Un impôt minimum complémentaire de 5 pour cent en 1982 aurait accru les recettes fédérales de l'ordre de \$5 à \$74 millions. Néanmoins, même avec la formule la plus large d'impôt complémentaire, quelque 1,600 contribuables à haut revenu auraient continué d'échapper à l'impôt cette année-là. De même, en l'absence d'un examen direct du revenu dans cette méthode, les contribuables à revenu moyen auraient formé une proportion appréciable des particuliers touchés par cet impôt. En 1982, jusqu'à 20 pour cent des particuliers passibles de l'impôt complémentaire auraient eu un revenu inférieur à \$50,000. Cet effet pourrait être atténué si l'on relevait le niveau de l'exemption, mais il en résulterait une diminution du nombre de particuliers à haut revenu touchés par l'impôt, ainsi que du supplément d'impôt qu'ils auraient à payer.

Les simulations relatives à la *limitation des avantages fiscaux* montrent que le nombre de contribuables touchés se serait situé entre 2,000 et 81,000, selon les dispositions visées. Cette méthode aurait accru les recettes fiscales du Trésor fédéral de l'ordre de \$6 à \$447 millions en 1982. Cependant, comme l'excédent des

L'exemple hypothétique qui suit montre, de manière simplifiée, le fonctionnement de la limitation des avantages fiscaux.

Régime fiscal normal

(Couple marié, un revenu, deux enfants à charge)

\$75,000	Revenu net d'entreprise
5,500	moins cotisations à des REER
677	moins cotisations au RPC
35,000	moins déductions d'abris fiscaux
8,850	moins exemptions personnelles
10,000	moins report de pertes d'entreprise
14,973	égal: revenu imposable
1,840	impôt fédéral normal exigible
	(taux effectif d'imposition: 12.3 pour cent)

Les avantages fiscaux sont limités dans l'exemple à \$25,000 ou à la moitié du revenu total (le revenu net d'entreprise, dans ce cas) si elle dépasse \$25,000. À supposer que la limitation des avantages fiscaux ait une large portée, les dispositions qui y seraient assujetties dans l'exemple précédent seraient la déduction des cotisations à des REER et au RPC, la déduction au titre des abris fiscaux et les exemptions personnelles. L'excédent des avantages fiscaux spécifiés serait le montant total des avantages fiscaux visés (\$50,027), diminué de la moitié du revenu total (\$37,500). Cet excédent (\$50,027 – \$37,500 = \$12,527) serait ajouté au revenu imposable normal avant l'application du taux marginal d'imposition normale. Ainsi, la méthode de limitation des avantages fiscaux produirait le résultat suivant:

Limitation des avantages fiscaux

\$75,000	Revenu net d'entreprise
5,500	moins cotisations à des REER
677	moins cotisations au RPC
35,000	moins déductions d'abris fiscaux
8,850	moins exemptions personnelles
10,000	moins report des pertes d'entreprise
14,973	égal: revenu imposable normal
12,527	plus: excédent d'avantages fiscaux
27,500	égal: revenu imposable modifié
4,777	impôt fédéral modifié exigible
	(taux effectif d'imposition: 17.4 pour cent)

Dans ce cas, le contribuable n'a droit qu'à une seule déduction qui est incluse dans les dispositions préférentielles passibles de l'impôt complémentaire. Il s'agit de la déduction de \$35,000 au titre d'un investissement bénéficiant d'un abri fiscal. L'exemption de base de l'IMC est fixée dans l'exemple à \$20,000 et le taux de l'impôt complémentaire, à 10 pour cent. L'impôt total à verser par le particulier serait de \$3,340, c'est-à-dire la somme de l'impôt normal et de l'impôt complémentaire.

Comme le montre l'exemple, l'impôt complémentaire à verser éventuellement par un particulier est lié non pas à son revenu, mais à la mesure dans laquelle il utilise des dispositions préférentielles. Comme l'impôt minimum complémentaire n'est pas conçu à la manière d'un impôt sur le revenu, il conviendrait plutôt de l'appliquer aux personnes qui font un large usage d'un nombre limité de concessions fiscales. Une telle structure, combinée à une exemption relativement élevée, permettrait de mieux orienter l'impôt complémentaire vers les particuliers à haut revenu.

Outre qu'il accroît le fardeau fiscal des particuliers faisant un large usage de certaines dispositions préférentielles, l'impôt minimum complémentaire a pour effet de réduire les avantages fiscaux retirés de l'utilisation supplémentaire de ces derniers. Par exemple, un particulier imposé à 50 pour cent et passible d'un impôt complémentaire de 10 pour cent verrait son économie d'impôt ramenée de 50 à 40 pour cent, lorsqu'il utilise une disposition préférentielle (au-delà du niveau de l'exemption). Le taux de l'impôt complémentaire devrait être relativement faible, de l'ordre de 5 à 10 pour cent, pour éviter une imposition trop lourde. Nombre de dispositions préférentielles, comme la disposition pour amortissement des films, permettent en effet de reporter l'impôt plutôt que d'y échapper. Par conséquent, même à un faible taux, un impôt complémentaire pourrait éliminer l'avantage fourni par une disposition préférentielle, sauf si l'impôt normal pouvait être différé pendant une période prolongée.

Limitation des avantages fiscaux

La troisième méthode consisterait à limiter le montant total des exemptions, déductions et crédits d'impôt utilisables au cours d'une année. Ce montant serait limité à une certaine proportion, par exemple 50 pour cent du revenu total. Ainsi, la moitié au moins du revenu total serait assujettie chaque année à l'impôt. L'excédent éventuel des avantages fiscaux au cours d'une année pourrait être reporté. Cette méthode diffère de l'impôt de remplacement et de l'impôt complémentaire en ce sens qu'elle ne nécessite pas l'établissement d'une assiette distincte, parallèlement à celle du régime fiscal normal. Ainsi, avec la limitation des avantages fiscaux, l'usage excessif de ces derniers est imposé au taux marginal d'imposition normal du contribuable plutôt qu'à un taux spécial comme dans le cas des deux autres méthodes.

Étant donné que la mise en oeuvre d'un impôt minimum de remplacement entraînerait un calcul différent du revenu imposable, des crédits d'impôt et des pertes inutilisées des années antérieures, il faudrait établir un mécanisme distinct pour le report des pertes et des crédits d'impôt inutilisés. Un système distinct serait également nécessaire pour le calcul du crédit admissible au titre des impôts étrangers qui pourrait être imputé à l'IMR exigible.

L'instauration d'un impôt minimum n'apporterait pas une modification ponctuelle au régime fiscal. Comme les deux systèmes seraient parallèles, quand le régime fiscal normal subirait des changements, il faudrait étudier les rajustements à apporter en conséquence à l'IMR et les dispositions appropriées de transition.

Impôt minimum complémentaire

Un impôt minimum complémentaire (IMC) sanctionnerait l'utilisation excessive de certaines dispositions fiscales préférentielles — c'est-à-dire de certains crédits d'impôt, exemptions et déductions. Pour un contribuable particulier, ces dispositions préférentielles seraient additionnées; si elles dépassaient l'exemption de base fixée, un impôt à taux forfaitaire s'appliquerait à l'excédent. L'impôt complémentaire ainsi calculé serait ajouté à l'impôt normalement dû pour donner l'impôt total à payer par le particulier.

L'exemple hypothétique qui suit illustre de manière simplifiée le fonctionnement d'un impôt minimum complémentaire.

Impôt normal	
(Couple marié, un revenu, deux enfants à charge)	
Revenu net d'entreprise	\$ 75,000
moins cotisations à des RBEER	5,500
moins cotisations au RPC	677
moins déductions des abris fiscaux	35,000
moins exemptions personnelles	8,850
moins report des pertes d'entreprise	10,000
égal: revenu imposable	14,973
impôt fédéral normal du	1,840
(taux effectif d'imposition:	
12.3 pour cent)	
Impôt minimum complémentaire	
Déductions et exemptions spécifiées	\$ 35,000
moins exemptions de base IMC	20,000
égal: montant imposable complémentaire	15,000
fois taux de l'IMC	10%
égal: IMC fédéral exigible	1,500

Impôt normal sur le revenu	
(Couple marié, revenu unique, deux enfants à charge)	
Revenu net d'entreprise	\$ 75,000
moins cotisations à des REER	5,500
moins cotisations au RPC	677
moins déductions pour abris fiscaux	35,000
moins exemptions personnelles	8,850
moins report de perte d'entreprise	10,000
égal: revenu imposable	14,973
impôt fédéral normal exigible	1,840
(taux effectif d'imposition: 12.3 pour cent)	
Impôt minimum de remplacement (IMR)	
Revenu net d'entreprise	\$75,000
moins exemptions de base IMR	25,000
moins report de perte d'entreprise	10,000
égal: revenu EMR	40,000
fois taux de l'IMR	10%
égal: IMR fédéral exigible	4,000

nombreuses exemptions et déductions sont admises dans le régime fiscal normal, le système de remplacement ne permettrait qu'un nombre restreint de déductions et d'exemptions. Le choix de ces dernières a des effets importants sur l'incidence, la portée et la structure de l'impôt minimum. Ce dernier comporterait une exemption de base d'un montant appréciable, afin de ne pas imposer trop lourdement les contribuables à revenu faible ou moyen.

Après avoir calculé l'impôt dû d'après le régime normal et le système de remplacement, le contribuable paierait le montant le plus élevé. Cette méthode est illustrée dans un exemple hypothétique présenté ci-après pour l'année d'imposition 1984. À noter que l'exemple repose sur une représentation simplifiée du régime normal et du système de remplacement.

Dans ce cas, le contribuable paierait au total \$4,000 d'impôt, puisque l'IMR dû dépasserait l'impôt normal.

Le nombre de contribuables à revenu élevé et faiblement imposés qui auraient à payer un supplément d'impôt dépendrait évidemment dans une large mesure du niveau de l'exemption de base. Un autre facteur serait le taux de l'IMR. Ce taux devrait être suffisamment élevé pour assujettir les contribuables à haut revenu à un impôt raisonnable, mais suffisamment faible pour ne pas affaiblir un certain nombre d'encouragements prévus actuellement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

La deuxième disposition en importance est l'exemption fiscale de la moitié des gains en capital réalisés. Cependant, dans le cas des gains en capital sur actions, cette exemption permet de compenser les impôts qui peuvent déjà avoir été payés au niveau de la société.

L'excédent des frais de possession (constitués principalement par les intérêts) sur les revenus de placements sont la troisième cause, en importance, du faible taux moyen d'imposition des contribuables à haut revenu. Le nombre de ces contribuables qui utilisent cette disposition est faible, mais les sommes moyennes réclamées sont assez élevées.

Le crédit d'impôt général à l'investissement, de même que les encouragements fiscaux visant spécifiquement à favoriser certains investissements comme les immeubles résidentiels à logements multiples (MURB), les films canadiens et l'exploration pétrolière, entraîneraient également des réductions appréciables des impôts versés par les contribuables à revenu élevé, comme le révèlent les chiffres de 1982 analysés dans le document d'étude. Certaines de ces dispositions, comme celles relatives aux MURB, ne sont maintenant plus en vigueur. Cependant, d'autres encouragements, comme le crédit d'impôt à la recherche scientifique (CIRS), ont été institués depuis 1982. Les déductions ressortissant de la politique sociale, comme les déductions relatives aux pensions, aux dons de charité, aux pensions alimentaires, aux frais médicaux et aux dons à l'État sont moins importantes par leurs effets sur le revenu imposable total de cette catégorie de contribuables à haut revenu, bien que les sommes moyennes réclamées soient appréciables dans certains cas.

Formules possibles d'impôt minimum

Trois types généraux d'impôt minimum sur le revenu des particuliers sont décrits dans le document d'étude: 1) un impôt minimum de remplacement; 2) un impôt minimum complémentaire; et 3) une limitation des avantages fiscaux. Ils ont utilisé depuis 15 ans des variantes de l'impôt minimum complémentaire et de l'impôt de remplacement. L'impôt minimum complémentaire a été instauré au niveau tant des particuliers que des sociétés en 1969. Il a fait place en 1983 à un impôt minimum de remplacement, dans le cas des particuliers. Une formule de limitation des avantages fiscaux avait été envisagée, mais non adoptée, en 1969.

Voici une brève description de ces trois formules d'impôt minimum.

Impôt minimum de remplacement

Un impôt minimum de remplacement (IMR) a sa propre structure, parallèle à celle de l'impôt normal. L'impôt de remplacement comporterait un taux plus faible, mais s'appliquerait à une définition plus large du revenu. Alors que de

sur les revenus de dividendes, il faudrait tenir compte des impôts payés aux niveaux tant de la société que de l'actionnaire.

Tableau 3

Dispositions expliquant la faible imposition des déclarants à haut revenu ayant un taux moyen d'impôt fédéral de 10 pour cent ou moins en 1982

Disposition	Montant total	Nombre de déclarants utilisant la disposition	Montant moyen réclamé
(millions de \$)			
Revenu brut rajusté	2,250	30,978	72,600
Dispositions relatives aux investissements			
Crédit d'impôt pour dividendes (déduction équivalente)	404	18,771	21,500
Exclusion des gains en capital	251	15,621	16,100
Excédent des frais de possession sur les revenus de placements	129	4,215	30,600
Crédit d'impôt à l'investissement (déduction équivalente)	72	3,622	19,900
Revenu localitif net négatif sur MURB	63	4,266	14,800
Excédent de pertes en capital sur titres d'entreprises privées	43	1,357	31,700
Fonds de forage	27	1,543	17,500
Films	13	1,196	10,900
Pertes d'entreprise admissibles, années antérieures	40	928	43,100
Pertes en capital admissibles, années antérieures	6	903	6,600
Pertes d'entreprise			
Pertes d'entreprise, année courante	122	5,206	23,400
Pertes agricoles, année courante	41	2,275	18,000
Dispositions de politique sociale			
Cotisations (des salariés) aux régimes enregistrés de pension	7	2,880	2,400
Cotisations aux REER	80	14,120	5,600
Dons de charité	38	13,312	2,900
Pensions alimentaires (déduction)	43	2,154	20,100
Frais médicaux	26	2,258	11,500
Dons à l'État	21	319	65,800

Il est possible de déterminer l'activité socio-professionnelle des contribuables d'après leurs sources principales de revenu. Les statistiques révèlent que, parmi les particuliers à revenu supérieur, beaucoup plus de pêcheurs et d'agriculteurs, de propriétaires d'entreprises individuelles, de propriétaires fonciers et d'investisseurs que de salariés ou de membres de professions libérales payaient 10 pour cent d'impôt ou moins.

Cependant, une minorité seulement de personnes à revenu élevé était en mesure de maintenir ce faible taux d'imposition pendant plusieurs années. Il ressort d'une analyse des contribuables à haut revenu entre 1972 et 1979 que, parmi ceux qui ne payaient guère ou pas d'impôt, rares étaient ceux qui parvenaient à le faire pendant plus d'une année.

En conséquence, lorsqu'on étudie le fardeau fiscal des particuliers à haut revenu dans une optique à plus long terme, on constate que la proportion de ceux qui ne payaient régulièrement guère ou pas d'impôt est beaucoup plus faible, et représente moins de 10 pour cent peut-être de la proportion observée au cours d'une année particulière. Cela est dû à la fois aux variations du revenu dans le temps et au fait que les taux d'imposition tendent à s'établir à un niveau moyen plus raisonnable sur plusieurs années, puisque bien des concessions fiscales permettent de reporter les impôts plutôt que d'y échapper complètement.

Raisons de leur faible taux de cotisation

Les principales sources de réduction des impôts sont présentées au tableau 3. Celui-ci indique la mesure dans laquelle les contribuables à haut revenu qui ne payaient guère ou pas d'impôt sont parvenus à diminuer leur revenu imposable en 1982 en se prévalant de divers crédits et déductions. (Dans le cas des crédits d'impôt, le tableau montre la déduction équivalente, c'est-à-dire le revenu soustrait à l'impôt au moyen du crédit. Cela permet de comparer directement les déductions et les crédits d'impôt.)

En général, les plus fortes réductions d'impôt sont dues soit au régime fiscal des revenus de placements, soit aux encouragements à l'investissement. Les pertes d'entreprises sont elles aussi une cause appréciable de réduction de l'impôt, mais elles peuvent aussi bien être dues à des pertes réelles qu'à l'utilisation d'encouragements fiscaux tels que l'amortissement accéléré.

Le tableau montre clairement que la principale source de réduction de l'impôt était le crédit d'impôt pour dividendes; sa fréquence d'utilisation et le montant moyen des crédits réclamés étaient élevés. Envisagé uniquement au niveau des particuliers, le mécanisme de majoration des dividendes et de crédits d'impôt permet de réduire sensiblement le fardeau fiscal de l'actionnaire. Il faut cependant tenir compte du fait que les dividendes sont versés à même les bénéfices après impôt des sociétés et que le crédit d'impôt pour dividendes vise à atténuer la double imposition de ce revenu. Ainsi, pour mieux évaluer le fardeau fiscal pesant

Ce dernier s'obtient en corrigeant le revenu cotisé total en fonction de la plupart des principaux éléments inclus ou exclus qui peuvent être déterminés dans les statistiques fiscales.

Si l'on utilise le revenu brut rajusté plutôt que le revenu cotisé total, on observe une diminution appréciable du nombre de contribuables à haut revenu et de ceux qui, dans ce groupe, ne payent pas d'impôt. Les chiffres révèlent également que la proportion des contribuables où il existe une différence marquée selon la mesure utilisée du revenu est très élevée parmi les particuliers qui ont de gros revenus de placements.

Il ressort de ces observations, que l'analyse du fardeau fiscal des contribuables à haut revenu dépend fortement de la définition du revenu. Comme le revenu brut rajusté reflète mieux la réalité que le revenu économique, il sera utilisé dans l'analyse du document d'étude ainsi que dans ce sommaire.

Les particuliers payant peu d'impôt devraient aussi être visés

L'attention s'est portée principalement sur les contribuables à haut revenu qui ne payent aucun impôt, mais il y en a aussi un certain nombre qui payent peu d'impôt sur le revenu. Afin de mieux évaluer la situation, l'analyse a été étendue à tous les contribuables à revenu élevé qui payent moins de 10 pour cent de leur revenu brut rajusté en impôts fédéraux.

Comme l'indique le tableau 2, quelque 3,995 contribuables ayant un revenu brut rajusté de \$50,000 ou plus ne payaient aucun impôt en 1982, tandis que 26,983 autres versaient 10 pour cent ou moins de leur revenu en impôts. Ainsi, 30,978 particuliers, c'est-à-dire 7,6 pour cent de l'ensemble des contribuables gagnant \$50,000 ou plus, ne payaient guère ou pas d'impôt fédéral.

Tableau 2

Répartition des contribuables à haut revenu (revenu brut rajusté de \$50,000 et plus) d'après leur taux moyen d'impôt fédéral en 1982

Taux moyen d'impôt fédéral ⁽¹⁾		Nombre	Pourcentage du total
Zéro	3,995		1.0
0.1 – 10 pour cent	26,983		6.6
Plus de 10 pour cent	377,443		92.4
Total	408,421		100.0

(1) Rapport entre, d'une part, les impôts fédéraux à payer avant crédit pour impôts étrangers et abattement du Québec et, d'autre part, le revenu brut rajusté.

Source: Revenu Canada, échantillon de T-1. Il s'agit d'un échantillon de déclarations des contribuables stratifié en fonction de variables comme le revenu, la catégorie socio-professionnelle et la région. Tous les tableaux qui suivent sont établis à partir des mêmes sources, sauf indication contraire.

Tableau I

Nombre de déclarants non imposés de 1972 à 1983,
d'après leur revenu mesuré en dollars de 1982

Déclarants non imposés ⁽¹⁾			
Revenu de \$50,000 ou plus		Revenu de \$200,000 ou plus	
En pourcen- tage de cette catégorie	Nombre	En pourcen- tage de cette catégorie	Nombre
			de revenu catégorie
1972	775	0.3	57
1975	1,345	0.4	76
1977	2,004	0.5	91
1978	8,376	2.0	325
1981	10,536	2.3	498
1982	5,515	1.3	215
1983 ⁽²⁾	7,036	1.7	240

⁽¹⁾ Ces chiffres diffèrent de ceux des *Statistiques fiscales* parce que les «barres» de \$50,000 et \$200,000 sont définies en dollars constants (1982) pour toutes les années du tableau. Par exemple, d'après les *Statistiques fiscales* de 1981, les déclarants ayant un revenu de \$50,000 et plus, en dollars de 1981, qui n'ont payé aucun impôt cette année-là étaient au nombre de 8,031.

⁽²⁾ Chiffres provisoires pour 1983.

Sources: Revenu Canada, *Statistiques fiscales*, diverses années.

cas, par exemple, de la majoration de la valeur des dividendes reçus de sociétés canadiennes; ainsi, le contribuable doit déclarer 50 pour cent de plus de dividendes qu'il n'en a effectivement reçus, dans le cadre du mécanisme d'intégration de la fiscalité des sociétés et des particuliers. La définition du revenu comprend aussi les sommes transférées d'un régime enregistré de pension à un autre. Un troisième élément est la déclaration des revenus de placements bruts, compte non tenu des intérêts payés et des autres frais de possession subis par le contribuable pour gagner un revenu de placement. Dans les trois cas, des rajustements sont effectués par la suite dans la déclaration d'impôt.

Inversement, Revenu Canada permet d'exclure certains éléments importants qui réduisent le revenu déclaré par certains contribuables, par rapport à leur revenu économique. Mentionnons par exemple la partie non imposable des gains en capital ou une partie des revenus d'intérêt courus mais non réalisés.

Le revenu brut rajusté reflète mieux la réalité

Comme le revenu cotisé total reflète imparfaitement le revenu économique, le document d'étude utilise une autre mesure du revenu, soit le «revenu brut rajusté».

question des contribuables à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt. Le gouvernement fédéral se propose de consulter les provinces afin d'assurer la plus grande harmonisation fédérale-provinciale possible dans ce domaine.

Les consultations commenceront immédiatement afin que le public ait amplement l'occasion de faire connaître son opinion et que le gouvernement dispose d'un délai suffisant pour déterminer la forme de l'impôt minimum avant la fin de 1985.

Ce sommaire du document d'étude vise à donner un aperçu seulement des grandes questions en jeu. Les lecteurs désireux d'obtenir plus de détails et des renseignements techniques sont priés de se reporter au document principal, qui peut être obtenu du ministre sur demande. S'adresser au Ministère des Finances, Ottawa, K1A 0G5, ou composer le (613) 995-2855.

Contexte

Certains contribuables à haut revenu ne paient pas d'impôt

Lorsque l'on évoque en public, dans les médias ou ailleurs, la question des personnes à revenu élevé qui ne paient pas d'impôt, les chiffres généralement cités sont ceux que publie Revenu Canada dans ses *Statistiques fiscales*.

Ces chiffres, qui sont établis à partir des déclarations d'impôt des particuliers, sont présentés au tableau 1. En 1982 (dernière année pour laquelle on dispose de données complètes), les Canadiens ayant un «revenu cotisé total» de \$50,000 ou plus qui ne payaient pas d'impôt sur le revenu s'élevaient à 5,515, soit 1.3 pour cent des contribuables de cette catégorie de revenu.

Au cours de la période de 10 ans se terminant en 1982, la proportion des contribuables ayant un revenu de \$50,000 et plus (en dollars de 1982) qui ne payaient pas d'impôt est passée de 0.3 pour cent en 1972 à 2.3 pour cent en 1981, avant d'accuser une baisse sensible pour tomber à 1.3 pour cent en 1982. Selon les chiffres provisoires de 1983, elle serait remontée à 1.7 pour cent. La proportion des contribuables ne payant pas d'impôt qui avaient un revenu de \$200,000 ou plus a suivi la même évolution.

La définition du revenu total laisse à désirer

Les statistiques de Revenu Canada sont fondées sur une définition du revenu cotisé total qui figure au bas de la page 1 de la déclaration générale d'impôt des particuliers T-1. Pour un contribuable particulier, cette définition du revenu total ne reflète pas nécessairement son revenu économique — c'est-à-dire le revenu qu'il reçoit ou gagne réellement. Cela est dû aux divers éléments qui sont exclus ou inclus par Revenu Canada dans la définition du revenu total.

Certains éléments importants que Revenu Canada inclut dans la définition du revenu gonflent le revenu cotisé total par rapport au revenu économique. C'est le

Le but fondamental du régime fiscal des particuliers au Canada est d'imposer les contribuables de manière équitable. Pour ce faire, il faut que tous les Canadiens paient leur part d'impôt. Leurs obligations fiscales devraient donc refléter leur capacité contributive. Simultanément, le régime fiscal offre un certain nombre de déductions et de crédits d'impôt qui ont pour but de satisfaire certains objectifs économiques et sociaux importants. Par exemple, le crédit d'impôt à l'investissement vise à encourager les entreprises à investir dans du matériel moderne. Les entreprises bénéficient également de déductions et de crédits spéciaux pour des activités telles que l'exploration pétrolière et gazière et la recherche et le développement. Ces encouragements stimulent l'activité dans ces domaines. De même, à des fins de politique sociale, le particulier qui fait un don à un organisme de charité agréé peut en déduire le montant de son revenu imposable. Les particuliers bénéficient aussi des exemptions personnelles et d'une déduction spéciale de \$1,000 au titre des revenus de placements et de pensions admissibles. Ceux qui se prévalent de ces déductions et crédits paient moins d'impôt. En fait, d'après les statistiques fiscales publiées par Revenu Canada, certains Canadiens à haut revenu ne paient aucun impôt sur leur revenu. On en est donc venu à s'interroger sur l'équité du régime fiscal.

Le gouvernement fédéral estime que tous les Canadiens devraient payer leur juste part des recettes fiscales nécessaires au financement des services publics. Dans le but d'améliorer l'équité du régime fiscal, le gouvernement se propose donc d'instaurer un impôt minimum sur le revenu des particuliers à compter de l'année d'imposition 1986.

Cependant, la conception et la mise en oeuvre d'un impôt minimum ne sont pas chose facile. Nombre de questions complexes touchant la structure et la politique de l'impôt doivent être prises en considération. Aussi, le gouvernement a-t-il publié un document d'étude intitulé *Un impôt minimum au Canada* afin d'obtenir les vues du public sur la manière dont ces questions doivent être réglées.

Ce document a pour objet d'informer les Canadiens: 1) du profil des particuliers à haut revenu qui ne paient guère ou pas d'impôt, et des raisons à l'origine de cette situation; 2) des moyens de mettre en pratique le principe d'un impôt minimum; et 3) des répercussions pratiques de l'application d'un impôt minimum.

L'analyse fournie dans le document porte principalement sur la fiscalité fédérale. Elle évoque cependant la participation des provinces aux diverses formules envisagées d'impôt minimum. Deux provinces ont proposé récemment des dispositions fiscales qui répondent en partie aux préoccupations que soulève la

Table des matières

1	Introduction ..
2	Contexte ..
2	Certains contribuables à haut revenu ne paient pas d'impôt ..
2	La définition du revenu total laisse à désirer ..
3	Le revenu brut rajusté reflète mieux la réalité ..
4	Les particuliers payant peu d'impôt devraient aussi être visés ..
5	Catégories de particuliers à haut revenu ne payant guère ou pas d'impôt ..
5	Raisons de leur faible taux de cotisation ..
7	Formules possibles d'impôt minimum ..
7	Impôt minimum de remplacement ..
9	Impôt minimum complémentaire ..
10	Limitation des avantages fiscaux ..
12	Recettes estimatives fournies par un impôt minimum ..
13	Conception et mise en oeuvre d'un impôt minimum ..
15	Conclusion ..

Sommaire

Un impôt minimum au Canada

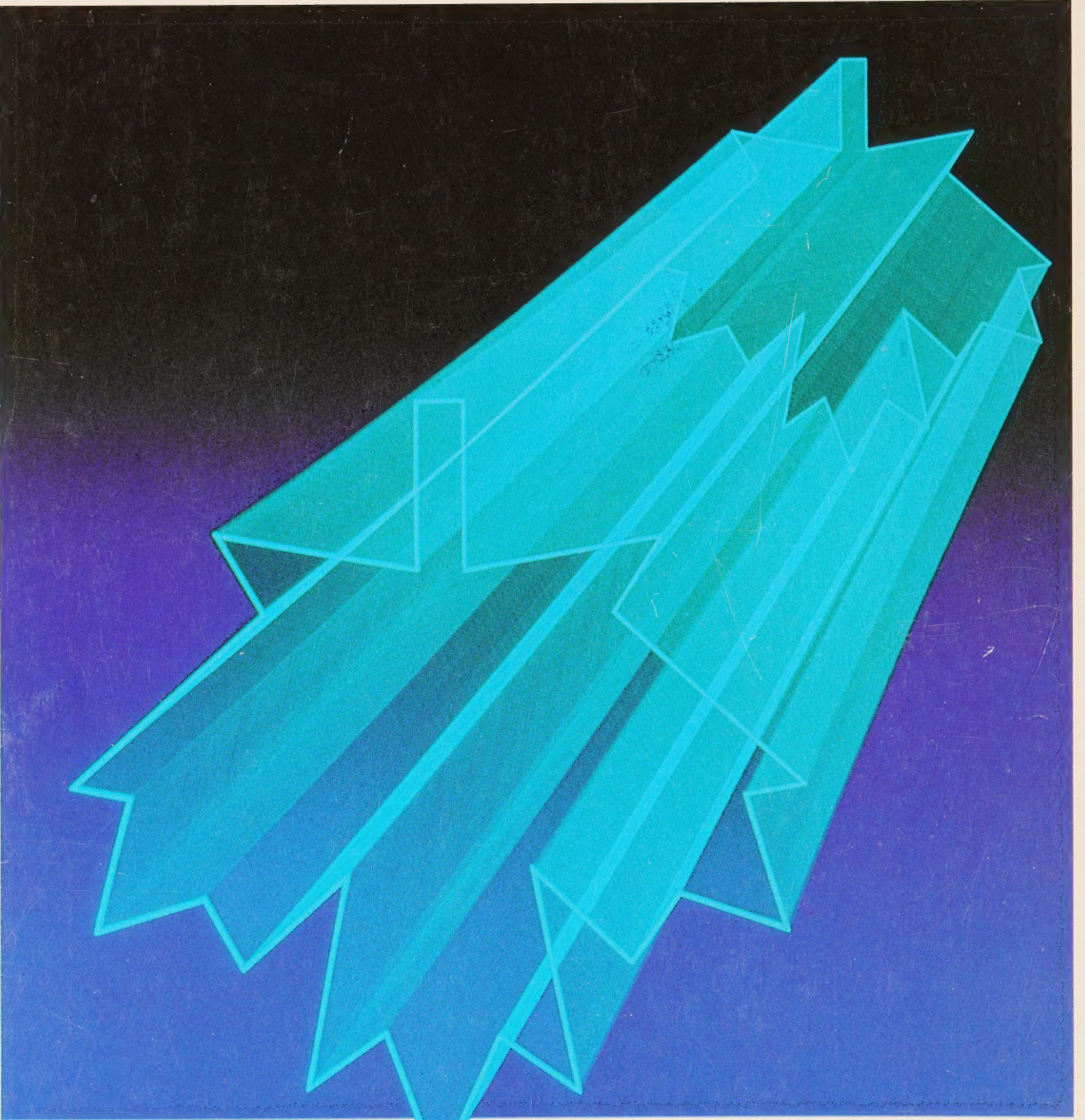
L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances
Mai 1985

Sommaire

Un impôt minimum au Canada

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Mai 1985



Canada